

# Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa

**Alice Nohl Vianna**

Advogada, mestre em Direito da Cidade pela UERJ, especialista em Direito Urbanístico pela PUC Minas.

---

**Resumo:** Este artigo se propõe à análise da Lei Federal nº 13.465/2017, no tocante às diretrizes políticas e técnicas que orientaram as mudanças do marco legal nacional sobre regularização fundiária urbana. Considerando a ordem jurídico-urbanística estruturada, a partir da Constituição Federal de 1988, no capítulo dedicado à política urbana, e a partir do Estatuto da Cidade, o instrumento de regularização fundiária urbana foi regulamentado pela revogada Lei Federal nº 11.977/2009, concebida a partir de diretrizes pautadas no cumprimento da função social da propriedade, do direito à moradia adequada e do direito à cidade. A nova ordem jurídica – Lei Federal nº 13.465/2017, por meio de seus dispositivos – pode restringir o instrumento multidimensional que é a regularização fundiária urbana a um instrumento de efetivação do registro imobiliário do direito de propriedade.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária urbana. Lei Federal nº 11.977/2009. Lei Federal nº 13.465/2017. Direito à cidade. Direito à moradia adequada.

**Sumário:** **1** A Lei Federal nº 13.465/2017 – **2** A dimensão jurídica do registro de propriedade como centralidade na Lei Federal nº 13.465/2017 – **3** A Lei Federal nº 13.465/2017 e o procedimento de registro da regularização fundiária urbana – **4** Política de regularização fundiária urbana ou registro da propriedade em massa? – **5** Conclusão – Referências

---

## 1 A Lei Federal nº 13.465/2017

Passados alguns anos sob a vigência e aplicação da Lei Federal nº 11.977/2009, no dia 18 de julho de 2016, o Ministério das Cidades publicou a Portaria nº 326, instituindo o grupo de trabalho denominado “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária”, com a finalidade de alterar o marco legal vigente sobre a regularização fundiária e definir novas diretrizes e metas para a política nacional desta agenda.

Em 22 de dezembro de 2016 a Medida Provisória nº 759/2016 é publicada e revoga o Capítulo III, da Lei Federal nº 11.977/2009, que durante sete anos tratou da regularização fundiária urbana em âmbito nacional.

Após a edição da medida provisória, foram apresentadas 732 emendas por parlamentares, das quais algumas tiveram seu conteúdo aproveitado pela nova redação, suprimindo, modificando ou adicionando dispositivos que resultaram em uma redação significativamente distinta da medida provisória quando convertida na Lei Federal nº 13.465/2017.

Apesar de alguns distintos dispositivos entre a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Medida Provisória nº 759/2016, no tocante à regularização fundiária urbana, a ideologia central da norma parece ter sido mantida, no sentido de facilitar e desburocratizar o sistema cartorário de registro imobiliário em detrimento das demais dimensões que deveriam integrar o instituto.

O novo texto legal revoga e/ou modifica 28 normas federais, dispondo sobre diversas matérias, como regularização fundiária rural e urbana, liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, instituindo mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Convém esclarecer que todas essas normas federais foram modificadas em caráter de urgência, por meio da Medida Provisória nº 759/2016, prerrogativa essencial para a publicação de uma medida provisória.<sup>1</sup> Mas quais seriam essas urgências alegadas para a edição da medida provisória, uma vez que as matérias modificadas e regulamentadas em seu bojo já possuíam regulamentação em âmbito federal, por meio de diversas leis, muitas em vigor há mais de 50 anos?

As razões para a edição do novo marco regulatório são justificadas na exposição de motivos,<sup>2</sup> quando da publicação da medida provisória, e nos permitem a compreensão sobre a que se propõe a nova ordem.

Na parte geral dos motivos, as justificativas são no sentido de afirmar a urgência da publicação da medida provisória, considerando que:

[...] o crescimento desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, *por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos*, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública (BRASIL, 2016, grifos nosso).

<sup>1</sup> Constituição Federal, Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: 30 nov. 2017.

O legislador, ao se reportar sobre a falta de regramento específico, ignorou todo o arcabouço jurídico até então construído, desde a introdução pioneira de um capítulo sobre a política urbana, na Constituição de 88, e posteriormente com a aprovação do Estatuto da Cidade, desprezando ainda o primeiro marco legal nacional sobre regularização fundiária urbana, o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2017.

No tocante à regularização fundiária urbana, a exposição de motivos explica a mudança de termos utilizados na nova ordem e institui a “Reurb”, nova nomenclatura dada ao procedimento de regularização. Outra expressão modificada é “assentamentos irregulares”, utilizada na revogada Lei Federal nº 11.977/2009, que designava as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia. Essa expressão é utilizada em doutrinas, leis nacionais e internacionais, e por órgãos internacionais que tratam da matéria.

A nova lei revoga essa nomenclatura e passa a chamar de “núcleo urbano informal” as áreas que demandam regularização fundiária.

Um ponto que merece destaque e uma minuciosa análise, tanto na Lei Federal nº 13.465/2017 quanto na sua exposição de motivos, é a questão da definição da própria “Reurb”.

Apesar de essa lei definir a “Reurb” como medidas urbanísticas, ambientais e sociais e trazer na sua exposição de motivos a afirmação de que sua iniciativa ultrapassa os aspectos meramente jurídicos da titulação e registro do direito de propriedade, pela leitura dos seus dispositivos, atrelados à interpretação dos seus novos princípios, instrumentos, diretrizes e procedimentos, verifica-se que a redação da Lei Federal nº 13.465/2017, conforme é prevista, permite aplicação com rumo bastante diverso daquele ora anunciado e difundido por seus elaboradores.

Com essa permissão de aplicação diversa, a dimensão multidimensional do instituto da regularização fundiária urbana, conforme a Lei Federal nº 11.977/2009, considerando os aspectos sociais, urbanísticos, ambientais e jurídicos, pode restar prejudicada, dando espaço à efetivação de um procedimento restrito ao aspecto puramente registrário da titulação dominial, como analisaremos adiante.

Além disso, a exposição de motivos da medida provisória qualifica como informalidade o fator da clandestinidade e irregularidade das ocupações (sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios horizontais, verticais ou mistos) que não foram passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes, desconsiderando a informalidade em sentido amplo, no tocante ao acesso à cidade e à moradia adequada (acesso à terra urbana com infraestrutura e aos equipamentos e serviços públicos).

A exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016 afirma que o novo modelo da regularização fundiária urbana veio para substituir, preencher lacunas deixadas pelo legislador, dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral –, permitindo que o processo da regularização fundiária urbana no país efetivamente alcance os seus fins, qual seja: a titulação dos ocupantes, ressaltando que

o importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória [...] É que o reconhecimento, pelo Poder Público, *dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo* (BRASIL, 2016, grifo nosso).

E para a concretização desses direitos reais titularizados, a Lei Federal nº 13.465/2017 previu o que denomina de um novo, célere e desburocratizado procedimento de registro imobiliário específico para a regularização fundiária urbana, prevendo novos mecanismos de controle dos serviços registraes.

O registro imobiliário integra a dimensão jurídica do procedimento de regularização fundiária, entendida por um conjunto de medidas de ordem urbana, social, ambiental e jurídica. Sem a dimensão jurídica – que se consagra com o registro do título de garantia da posse ou da propriedade junto ao imóvel ocupado, objeto da regularização –, a regularização fundiária não estaria completa, uma vez que estaria desprovida de segurança jurídica, segundo os preceitos do ordenamento legal brasileiro.

Acerca do registro de imóveis, no âmbito do procedimento de regularização fundiária, o Juiz de Direito Luis Paulo Aliende Ribeiro<sup>3</sup> esclarece que:

A necessidade de que toda inscrição no registro de imóveis deva recair sobre um objeto precisamente individuado é o norte para qualquer conjunto de medidas (jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais) destinado à regularização de assentamentos irregulares que tenha por objetivo sério a titulação de seus ocupantes (...) e, para que isso ocorra, ou seja, que se obtenha êxito em um projeto de regularização fundiária, é imprescindível a prévia identificação da área atingida por tal conjunto de medidas, com o exato conhecimento de

<sup>3</sup> RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. Aspectos Registrários da Regularização Fundiária: interfaces entre o direito notarial e registral e a regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). *Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 359-374.

seu perímetro, confrontações e titularidades, o que deverá ser observado em todas as fases do empreendimento.

O título jurídico de reconhecimento da posse ou propriedade para fins de moradia adequada possui sua importância como uma segurança jurídica aos ocupantes, a fim de protegê-los contra remoções, reintegrações, despejos e desapropriações injustas. Além disso, a segurança da posse, segundo Fernandes,<sup>4</sup> contribui para a formação de comunidades social e economicamente sustentáveis, “melhorando o acesso a serviços públicos básicos, assegurando medidas sociopolíticas de cidadania urbana, produzindo certeza e, com ela, incentivos para investimentos e acesso a crédito e financiamento, mobilizando comunidades dispersas e dando poderes às mulheres”.<sup>5</sup>

O registro em cartório do documento que reconhece o direito ao ocupante do imóvel, objeto de regularização, visa garantir a proteção jurídica da moradia. Porém, o registro dos títulos de direitos não deve ser a única medida a ser implementada através das políticas de regularização fundiária, conforme esclarece Correa;

Dentro desta lógica, a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários de moradia *não devem se restringir à questão registral* (da posse ou do domínio da terra urbana), mas também ao universo urbanístico-ambiental sustentável em que devem estar inseridos, *de forma a “levar a cidade à porta da moradia” e também as políticas públicas correlatas que lhe garantam idêntica sustentabilidade sob o prisma social* (grifo nosso).<sup>6</sup>

Essa questão registral ganha maior relevância no procedimento de regularização fundiária, após a previsão da “extrajudicialidade” do procedimento, que, desde a edição da Lei Federal nº 11.977/2009, passou a ter o seu trâmite previsto essencialmente perante o cartório de registros de imóveis e não mais perante a Justiça.

<sup>4</sup> FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: FERNANDES, Edésio (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 200.

<sup>5</sup> A titulação feita prioritariamente a mulheres é prevista em diversas leis brasileiras, dada a diretriz de participação e igualdade em políticas agrárias, reconhecendo a desigualdade de gênero que imperou na cultura brasileira e que, desde então, favoreceu os homens no tocante à propriedade. De acordo com dados do relatório do Banco Mundial, atualmente, mais de 45% das terras registradas para pessoas físicas estão no nome de mulheres, individualmente ou em conjunto (BANCO MUNDIAL, 2014, p. xi).

<sup>6</sup> CORREA, Aricia Fernandes. Constitucionalização do direito à cidade: Direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse. In: AZEVEDO, Fabio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de Melo (Coord.). *Direito Imobiliário: Escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 677.

Essa extrajudicialidade no procedimento de regularização fundiária urbana ocorre basicamente perante duas principais instâncias: 1) municipal, pois o município é o ente responsável pelo planejamento urbano local e legitimado a promover a política de regularização,<sup>7</sup> editando normas e procedimentos e promovendo o licenciamento da regularização; 2) no serviço de registro de imóveis, iniciado com o protocolo da documentação licenciada<sup>8</sup> para a efetivação do registro do direito dos ocupantes pelo oficial de cartório.

O art. 42 da Lei Federal nº 13.465/2017 dispõe que o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do projeto aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público, mantendo a tendência da desjudicialização da Lei Federal nº 11.977/2009.

A Lei Federal nº 13.465/2017 traz ao ordenamento a previsão de um sistema registral próprio para a regularização fundiária urbana, uma vez que os novos dispositivos simplificam as fases do registro imobiliário, desburocratizando o procedimento e dispensando a rigidez documental, típica dos serviços registrares regidos pela Lei Federal nº 6.015/73, no intuito de viabilizar que as áreas informais passem à formalidade jurídica, viabilizando a atribuição dos direitos reais individuais<sup>9</sup> aos ocupantes da área objeto da regularização.

Algumas adequações do sistema registral brasileiro à regularização fundiária já existiam no ordenamento jurídico antes da edição da Lei Federal nº 13.465/2017, pois foram trazidas pela Lei Federal nº 12.424/2011, que alterou a revogada Lei nº 11.977/2009.

A Lei Federal nº 12.424/2011 introduziu os artigos 195-A e 195-B, e o Capítulo XII, do Título V (Do registro da regularização fundiária urbana), com os artigos 288-A, 288-B, 288-C, 288-D, 288-E, 288-F e 288-G, alterando a lei nacional de registros públicos – Lei Federal nº 6.015/1973.

Com a edição da Lei Federal nº 13.465/2017, o capítulo mencionado foi inteiramente revogado na Lei de Registros Públicos, pois aquela passou a prever

<sup>7</sup> Com a edição da Lei Federal nº 11.977/2009 – artigo 49 –, o Município foi legitimado para poder implementar a regularização, independentemente de possuir legislação local própria que dispusesse sobre o tema. Com a Lei Federal nº 13.465/2017, a redação é clara no sentido de que a lei federal pode ser aplicada em qualquer Município, independentemente de previsão legal, ao passo que dita, ainda, todo o procedimento administrativo a ser seguido no âmbito municipal.

<sup>8</sup> Por meio da Lei nº 13.465/2017, o licenciamento urbanístico e ambiental da regularização fundiária se dá pela expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município (art. 11, V).

<sup>9</sup> A Lei nº 13.465, na esteira de desburocratização da Reurb, dispensou a exigência do procedimento de titulação que, através da Lei nº 11.977/2009, consistia na etapa final da regularização fundiária urbana. Através da Lei nº 13.465/2017, os dispositivos falam em atribuição de direitos reais, através de uma listagem com o nome dos ocupantes. O artigo 40, III, reza que a autoridade competente que decidir o procedimento da Reurb deverá identificar os ocupantes e declará-los sobre os respectivos direitos reais sobre a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

em sua própria redação os dispositivos sobre o registro da regularização fundiária urbana, e o artigo 288-A da LRP foi alterado, rezando que “o procedimento de registro da regularização fundiária urbana observará o disposto em legislação específica”.

Verifica-se que muitas alterações ocorreram no sistema registral imobiliário pela edição da Lei Federal nº 13.465/2017, no tocante ao registro do projeto de regularização fundiária, contudo a mencionada desburocratização e a simplificação do procedimento de registro imobiliário para fins de registro da regularização fundiária urbana não foram inovações exclusivas da Lei Federal nº 13.465/2017. Em outros estados do país, como São Paulo, a Corregedoria de Justiça já vinha editando normas no intuito de adaptar as normas registrares imobiliárias à legislação de regularização fundiária urbana com a edição da Lei Federal nº 11.977/2009.

Todavia o registro imobiliário para formalizar o direito de posse ou de propriedade compreende apenas um dos elementos do direito à moradia adequada, assim como apenas uma dimensão da regularização fundiária, considerada em sua integralidade de aspectos. A dimensão integral da regularização como um instrumento de planejamento urbano engloba diversas outras dimensões que não só a jurídica.

A efetivação do registro imobiliário deve estar atrelada às ações integrais (urbanas, sociais e ambientais) para que a desburocratização do sistema registral, no âmbito da regularização fundiária, reflita de fato a efetivação das garantias e direitos atrelados à regularização urbana.

## 2 A dimensão jurídica do registro de propriedade como centralidade na Lei Federal nº 13.465/2017

Diversos dispositivos do Título II da Lei Federal nº 13.465, de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, evidenciam a prevalência da dimensão registral da regularização fundiária e da atribuição de direitos reais no âmbito dessa política que, em sua essência, foi originalmente concebida de forma bem mais ampla e integral do que como a prevista no novo marco regulatório.

Além do procedimento simplificado de registro e da previsão de novos instrumentos para a Reurb, durante a leitura de outros artigos, identifica-se uma desconexão entre as ações, os estudos e encaminhamentos que deveriam vir incorporados à promoção dos aspectos integrais da regularização fundiária.

Com relação aos artigos que disciplinam o projeto de regularização fundiária, o artigo 36, parágrafo 3º, reza que as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 13.465/2017 (artigo 35, IX) permite que um cronograma das obras avaliadas como necessárias possa ser juntado ao projeto de regularização sobre o qual deverá ser assinado um termo de compromisso pelos responsáveis pelo cumprimento da obra.

Esse artigo demonstra que a efetivação da dimensão urbanística da regularização fundiária não condiciona o registro da Reurb, que pode ocorrer independentemente de a área ser dotada de infraestrutura mínima e condições ambientais salubres e sustentáveis. Tal fato evidencia a dimensão do registro para a atribuição de direitos reais, em detrimento do acesso democrático à terra urbanizada, elemento integrante do direito à moradia adequada.

Nesse sentido, a lei permite que qualquer área possa ser registrada através do reconhecimento do direito de propriedade, ainda que sem os elementos de infraestrutura essenciais ao parcelamento do solo urbano.

A norma não define índice ou parâmetro urbanístico mínimo da área ocupada para que seja implementada a regularização. Tal ausência de parâmetros é válida para áreas públicas, privadas, de interesse social ou específico, uma vez que os dispositivos não fazem distinção de categoria de Reurb e sobre o domínio da terra urbana. Apesar da previsão do Termo de Compromisso (artigo 35, X), que deve ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para garantir o cumprimento do cronograma físico de obras, a dimensão jurídica do registro imobiliário pode se efetivar e possibilitar a atribuição do direito real em favor do ocupante, ainda que a área objeto da regularização esteja desprovida de condições mínimas de infraestrutura e serviços básicos que atendam aos moradores locais de forma adequada.

Esses dispositivos evidenciam a dinamização e a simplificação do registro do projeto de regularização como prioridade em relação à efetivação da universalização do acesso ao saneamento básico e ao desenvolvimento urbano, compreendidas na erradicação da pobreza pela melhoria da qualidade de vida, pela proteção ambiental e pela promoção da saúde para as quais o saneamento básico é fator determinante.<sup>10</sup>

Além do Capítulo IV, do Título II, da Lei Federal nº 13.465/2017, que apresenta o registro da Reurb de maneira simplificada e desburocratizada, novos instrumentos foram criados pela lei como indutores do registro do direito de propriedade, como a legitimação fundiária, o direito real de laje e o condomínio de lotes.

A legitimação fundiária<sup>11</sup> é o novo instrumento que, mediante ato do poder público, no âmbito da Reurb, conferirá direito real de propriedade para o ocupante

<sup>10</sup> Ver Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

<sup>11</sup> Lei nº 13.465/2017 – Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver

de área pública ou privada de unidade imobiliária com destinação urbana. Além de a legitimação fundiária estar prevista na Lei como forma de aquisição originária da propriedade, possibilita que o adquirente receba o imóvel livre e desembaraçado de quaisquer ônus, gravames ou inscrições.<sup>12</sup>

A legitimação fundiária pode ser aplicada tanto na Reurb -S quanto na Reurb -E, sendo que as condicionantes para o preenchimento dos requisitos específicos para a concessão do instrumento existem apenas para a modalidade de interesse social, que pode ser titulada apenas uma vez por este direito real. Não existem condicionantes específicas para a aplicação da legitimação fundiária no âmbito da Reurb -E, ao passo que o beneficiário que não for de baixa renda pode adquirir número irrestrito de imóveis dessa forma.

A Lei Federal nº 13.465/2017, por meio da legitimação fundiária, criou a possibilidade de se registrar a propriedade sobre qualquer área ocupada, independentemente de índices urbanísticos mínimos, sobre as áreas privadas ou públicas municipais, estaduais ou da União.

Nesse sentido, existem muitos questionamentos sobre o instituto, sobretudo pelo fato de a lei dispensar projeto de regularização<sup>13</sup> para o registro da legitimação, bem como a ausência de uma regulamentação do processo de alienação de terras públicas no caso de legitimação fundiária.

A legitimação fundiária é mecanismo de atribuição do direito real de propriedade que facilita e dinamiza o registro de qualquer área com característica urbana perante o cartório de registro de imóveis.

Esse instrumento vem corroborar os resultados do relatório sobre governança fundiária<sup>14</sup> que traziam como um dos maiores problemas da gestão e administração de terras brasileiras a ausência e o descontrole de registro sobre as terras públicas e privadas, pois a legitimação vem com o escopo de levar para os fôlios reais as terras informais.

---

em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

<sup>12</sup> Lei nº 13.465/2017 – artigo 32, §2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

<sup>13</sup> Lei nº 13.465/2017, artigo 23, §5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensada a apresentação de título individualizado e cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, projeto de regularização fundiária aprovado, listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e identificação das áreas que ocupam.

<sup>14</sup> WORLD BANK, Brazil Land Governance Assessment – Avaliação da Governança Fundiária no Brasil. Relatório 88751-BR. Junho de 2014. Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/281361468225893103/Brasil-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-governan%C3%A7a-de-terra>. Acesso em: 2 mar. 2017.

Sobre o direito de laje,<sup>15</sup> a Lei Federal nº 13.465/2017 alterou o Código Civil Brasileiro, incluindo os dispositivos que passaram a prever esse novo direito real, trazendo para o ordenamento uma prática social antiga, existente nas cidades e favelas<sup>16</sup> de todo o país. A laje constituiu-se em uma situação urbanística, jurídica e social amplamente praticada e que, segundo a exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016, é incorporada ao ordenamento jurídico pelo princípio da aderência dos fatos, possibilitando o ingresso da população de baixa renda<sup>17</sup> no sistema formal de registro de imóveis.

Todavia, em que pese a inclusão de um instrumento de regularização fundiária que visa ao reconhecimento da prática social e do direito à moradia dos ocupantes de determinada área urbana informal, a Lei Federal nº 13.465/2017, pelos dispositivos que regulamentam o direito de laje, não demonstra preocupação com questões mínimas sobre índices e parâmetros urbanísticos, ou seja, quanto à estrutura da construção e à infraestrutura básica a ela atrelada. Apesar disso, o §5º da lei estabelece que os municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje.

Da mesma forma prevista para os condomínios, para que se proceda ao registro da laje em cartório, a lei por omissão não condiciona o registro ao licenciamento da construção e à expedição do “habite-se”, documento que certifica a habitabilidade da benfeitoria, em condições mínimas e adequadas à moradia. Por meio de seus dispositivos, a lei federal parece autorizar o registro do direito de laje de forma genérica, não estabelecendo condicionantes para a abertura de matrícula.

A Lei Federal nº 13.465/2017, no caso do direito de laje, induz a simplificação e dinamização do registro imobiliário, deixando de prever dispositivos que exijam que, para a abertura de matrícula específica da laje, a base dominial da terra sobre qual foi erguida a construção esteja regularizada.

<sup>15</sup> Código Civil – artigo *Art. 1.510-A*. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. §1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base.

<sup>16</sup> Alex Magalhães na obra *O Direito das Favelas* já discorria sobre as práticas das lajes em seu estudo acerca do pluralismo jurídico na favela do Parque Royal no Rio de Janeiro. No mesmo sentido, o professor Ricardo Lira (2012, p. 155), ao explicar sobre o direito de laje, informa que o Direito suíço já previa o direito de superfície como modalidade de servidão, de maneira que se pode admitir a existência da sobrelevação, nos moldes do novo direito de laje.

<sup>17</sup> Recentemente, o direito de laje foi reconhecido em sentença no TJ de Pernambuco. Disponível em: <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/direito-de-laje-e-reconhecido-em-acao-de-usucapiao-juiz-de-direito-de-pernambuco-prolata-a-primeira-sentenca-do-pais>. Acesso em: 20 dez. 2017.

A mesma omissão com relação às dimensões integrais da regularização fundiária, consoantes ao direito de laje e à legitimação fundiária, ocorre com relação aos dispositivos da lei que regulamentam os condomínios.

O condomínio de lotes, cuja Lei Federal nº 13.465/2017 incluiu redação no Código Civil (artigo 1.358 – A), e o condomínio urbano simples, previsto nos artigos 61 a 63 daquela lei, também reclamam de parâmetros para essas novas formas de ocupação do espaço urbano. Tal lei omite as questões do planejamento urbano como uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. Referida omissão implica ainda, a possibilidade de aplicação da lei tanto no sentido da regularização fundiária como no sentido de aplicá-la para a construção de novos empreendimentos, conflitando com a Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei Federal nº 6.766/1979.

Acerca do condomínio urbano simples, a Lei Federal nº 13.465/2017 é ainda mais expressa no tocante à desburocratização e celeridade do registro, dispondo que, no caso da regularização fundiária de interesse social, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, no qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias (artigo 63).

Através das análises trazidas, compreende-se que a nova lei que revogou a regularização fundiária urbana, prevista na Lei Federal nº 11.977/2009, traz em seu texto, quer por omissão em sua redação, quer por previsão expressa, dispositivos que simplificam e desburocratizam os procedimentos formais previstos por outras leis, induzindo a uma dinamização no aspecto estritamente jurídico de registro da propriedade no âmbito da regularização fundiária urbana.

Para além dos dispositivos mencionados e corroborando ainda com a reflexão trazida, as influências do relatório de governança fundiária (2014), encomendado pelo Banco Mundial, sobre a Lei Federal nº 13.465/2017 se manifestam por meio de novas figuras introduzidas no ordenamento para promover a integração e o controle dos cadastros e registros imobiliários.

Essas ações prioritárias, recomendadas pelo relatório de governança, no sentido de promover maior abrangência e integração dos cadastros de terras e registros imobiliários, consistem no Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), já previsto na Lei Federal nº 11.977/2009 no tocante à produção habitacional;<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Lei nº 11.977/2009 - Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico; e artigo 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento.

no operador nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e no Sistema Nacional de Informações Territoriais (SINTER).

Acompanhando a cronologia legislativa, primeiramente a Lei Federal nº 11.977/2009 previu a instituição do sistema de registro eletrônico. Posteriormente, em 2015, o Provimento nº 47 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) regulamentou e estabeleceu diretrizes para esse sistema, prevendo o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

O SREI tem como escopo a integração das informações dos registros de imóveis de todo o país, no intuito de formar base de dados nacional que facilite o acesso, pelo Poder Público e particulares, às informações constantes nos serviços de registro imobiliários, além de facilitar o compartilhamento de informações entre os titulares de serventias de registro imobiliário e permitir a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico (art. 2º do Provimento 47/2015).<sup>19</sup>

Antes da edição da Medida Provisória nº 759/2016, que viria revogar o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009, foi publicado o Decreto Federal nº 8.764/2016, instituindo o Sistema de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), com o propósito de ser uma ferramenta de gestão pública para integrar em um único banco de dados espaciais os dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos e os dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Após a publicação desse decreto, em 2016, a Lei Federal nº 13.465/2017 previu, no parágrafo 7º do artigo 76, que o acesso às informações do SREI por parte da Administração Pública seria realizado pelo SINTER na forma do regulamento. De acordo com o Decreto Federal nº 8.764/2016, o SINTER consiste em um novo banco de dados que irá reunir e cruzar dados dos cadastros (principalmente fiscais) realizados pelos entes públicos com os dados dos registros de imóveis. O SINTER será administrado pela Secretaria da Receita Federal.

Nesse sentido, muitos questionamentos pairam sobre a nova ferramenta.

Para Tavares (2017), um fato questionável é que o SINTER não é um sistema de registro imobiliário eletrônico, e sim um banco de dados responsável pelo recebimento de diversas informações sobre imóveis rurais e urbanos que serão convergidas com os cadastros realizados pelos entes federativos e ainda provenientes

<sup>19</sup> Art. 2º do Provimento CNJ nº 47/2015: Art. 2º. O sistema de registro eletrônico de imóveis deverá ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada Estado e do Distrito Federal e dos Territórios, e compreende: I – o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral; II – a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico; III – a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico; e IV – a formação, nos cartórios competentes, de repositórios registrares eletrônicos para o acolhimento de dados e o armazenamento de documentos eletrônicos.

de pessoas jurídicas privadas, que serão usadas tanto para a administração fiscal quanto para o planejamento. Isso pode acarretar, segundo Tavares, manipulação de informações públicas na guarda de outros órgãos públicos que não o Judiciário nem os serviços delegatários de registro de imóveis.

Outro ponto crítico que Tavares<sup>20</sup> expõe é que o SREI já havia sido regulamentado pelo Judiciário por meio do Provimento nº 47 do CNJ, prevendo que o controle e a implementação seriam feitos pelos próprios oficiais de registro. O que o decreto na realidade cria é um outro sistema, análogo ao sistema de registro eletrônicos de imóveis, que visa compor um banco de dados integrados com informações sobre o registro de imóveis e os cadastros fiscais, a ser administrado pela Receita Federal, que, inclusive, recebe poderes pelo decreto para coordenar as atividades dos registradores.

Um dos objetivos do SINTER, conforme artigo 13 do Decreto nº 8.764/2016, é processar as informações estatísticas, conjunturais e estruturais relativas aos mercados mobiliário e imobiliário e aquelas relativas às garantias constituídas em operações de crédito, em conformidade com os dados remetidos pelos serviços de registros públicos, de forma a possibilitar ao Banco Central do Brasil a consulta unificada, em âmbito nacional, das informações relativas ao crédito e ao acesso às informações necessárias ao desempenho de suas atribuições.

Além do SINTER, a criação de outro órgão, o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), também permeia as inseguranças com relação à Lei Federal nº 13.465/2017.

O ONR também tem gerado questionamentos acerca da sua constitucionalidade pelo fato de que a Lei Federal nº 13.465/2017 prevê que o órgão será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e regulado pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça. Ao ONR caberá o implemento e a operação do registro eletrônico de imóveis, cujo escopo é ensejar a integração de dados e informações de todos os cartórios de registro de imóveis do país (DIP, 2017).

Sobre o ONR, o desembargador Ricardo Dip<sup>21</sup> esclarece que este será organizado como pessoa jurídica de direito privado e isso afetará gravemente o modo de ser da atividade, o papel dos registradores e as funções que as corregedorias poderão desempenhar na fiscalização do serviço extrajudicial imobiliário, uma vez que a administração por uma entidade privada de um serviço público delegatário

<sup>20</sup> TAVARES, André Ramos. Consulta sobre o Decreto Presidencial nº 8.764, de 2016: Legitimidade e adequação ao sistema jurídico-constitucional. Parecer emitido através da AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros. Brasília, maio de 2017.

<sup>21</sup> DIP, Ricardo Henry Marques. Palestra ministrada no 75º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil (Encoge), em 29.06.2017. Disponível em: <http://iregistradores.org.br/encoge/>. Acesso em: 05 fev. 2018.

do poder Judiciário fere o artigo 236 da Constituição Federal de 1988, gerando um conflito com a competência de fiscalização dos serviços extrajudiciais pelo Poder Judiciário estadual.<sup>22</sup>

A criação desses sistemas eletrônicos de integração das informações de registro de imóveis e dos cadastros imobiliários, fortificados ainda pela Lei Federal nº 13.465/2017, encontra guarida nas orientações emanadas pelo Banco Mundial, no sentido de uniformizar todos os sistemas de informação e de registro das terras nacionais, viabilizando um maior controle sobre a gestão e a administração das terras.

Além disso, através dos procedimentos de simplificação e desburocratização do registro do projeto de regularização fundiária urbana, que facilitam a atribuição dos direitos reais aos beneficiários da Reurb, verifica-se uma dinamização do ingresso dessas terras, tanto rurais quanto urbanas, no sistema de registro de imóveis, ainda que para isso ocorram omissões no que concerne à observância dos aspectos integrais da regularização fundiária.

Uma vez registradas as terras em nome dos particulares, sobretudo por meio do instrumento prioritário da lei, a legitimação fundiária, as propriedades ingressam no sistema imobiliário de registro, cuja nova lei tratou de prever novos órgãos e sistemas para essa gestão integrada dos dados cadastrais e registrais.

No âmbito da regularização fundiária urbana, apesar da desburocratização das normas que regem o sistema registral, a dimensão da formalização jurídica que se dá com o registro do domínio dos titulares de direito em cartório não constitui por si só o instituto da regularização fundiária, tampouco garante o direito à moradia adequada aos ocupantes de áreas informais.

A simplificação do procedimento de registro para a conclusão da dimensão jurídica da regularização fundiária constitui-se numa ferramenta útil e benéfica para assegurar direitos, quando implementada em conjunto aos demais aspectos da regularização, cumpridas as intervenções de cunho urbanístico, de integração ambiental e social nas áreas.

A dimensão registral da regularização fundiária não se confunde com o próprio instrumento em si, ainda que as diretrizes que ressaltam o registro da propriedade possam estar pautadas em uma ordem de nível internacional, ditadas por órgãos e outras instituições como o Banco Mundial.

Essa simplificação do procedimento deve estar atrelada ao cumprimento das demais dimensões da regularização fundiária urbana, sob o risco de implementação

<sup>22</sup> Constituição Federal de 88 – Artigo 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. §1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

de uma política de titulação em massa, que descumpra os preceitos da garantia à moradia adequada e do direito à cidade. E esse é um dos grandes riscos que a aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 pode ocasionar.

A exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016, que originou a Lei Federal nº 13.465/2017, traz o novo sentido da norma:

Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins (BRASIL, 2016).

Esse caráter substitutivo da norma, numa primeira leitura da redação do capítulo IV da Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe especificamente sobre o registro da regularização fundiária, parece ser um avanço normativo, uma vez que viabiliza a efetiva concretização do aspecto jurídico da regularização em face da simplificação dos procedimentos.

Contudo, pela análise da lei, considerando conjuntamente a hermenêutica de todos os seus dispositivos e, considerando a conjuntura político-econômica neoliberal em que o marco normativo foi editado, os novos dispositivos legais parecem não se prestar a esse avanço normativo anunciado e fortemente difundido até mesmo nas mídias,<sup>23</sup> podendo, inclusive, indicar um retrocesso legal do ponto de vista da política urbana constitucional e dos direitos e garantias que a acompanham.

Ademais, pensamos que se faz importante interpretar a Lei Federal nº 13.465/2017 com a exposição de motivos na publicação da Medida Provisória nº 759/2016, sobretudo na esteira das diretrizes apontadas no relatório de governança fundiária de 2014, encomendado pelo Banco Mundial, que parece ter orientado em parte as mudanças tecidas no marco regulatório nacional sobre regularização fundiária urbana.

Sobre a conjuntura político-econômica da mudança legislativa, no ano de 2016, o país transitou por profunda modificação política, acarretada por um golpe parlamentar que desestruturou agendas anteriormente implementadas, com a finalidade de embutir no cenário nacional uma orientação de governo de desmonte

<sup>23</sup> Com a publicação da medida provisória, no dia 22 de dezembro de 2016, diversos veículos de comunicação passaram a tratar a nova norma como uma solução para as pessoas obterem o registro da primeira casa própria, bem como uma solução para resolver a questão da propriedade em favelas, como, por exemplo, o instrumento do direito de laje. As notícias são anunciadas como se antes da edição da medida não existisse, no país, política de regularização fundiária capaz de garantir e formalizar o direito de moradia, desconsiderando os dispositivos da revogada Lei Federal nº 11.977/2009.

de políticas sociais em detrimento daquela que vinha sendo praticada na última década.

O governo assumido em meados de 2016 trouxe orientações de implementação de estado mínimo, prevendo desmonte de inúmeras políticas, para a implementação de uma nova ordem em caráter radical, cujo objetivo é transformar rapidamente os princípios e a natureza do Estado brasileiro e da Constituição de 1988, imprimindo urgência e celeridade às reformas.<sup>24</sup>

No tocante à política fundiária, especialmente a de regularização fundiária urbana, essas alegadas urgência e celeridade se deram com a publicação da Medida Provisória nº 759/2016, desconstruindo toda uma política estruturada sobre pilares constitucionais erguidos pelas lutas sociais e pelo movimento de reforma urbana.

Desta forma, ainda que os elementos que compõem a dimensão integral da regularização estejam previstos nos dispositivos da Lei Federal nº 13.465/2017, a efetiva aplicação da norma aos fatos reais permite que toda e qualquer terra, pública ou privada, rural ou urbana, com infraestrutura mínima ou não, com condições adequadas à moradia ou ainda que ausentes, seja levada ao cartório em prol da obtenção do registro do direito de propriedade e desta maneira viabilize que o imóvel regularizado possa ser convertido em ativos financeiros comercializáveis no mercado.

Em outras palavras, ainda que a Lei Federal nº 13.465/2017 disponha sobre instrumentos de planejamento urbano, princípios e diretrizes constitucionais em sua redação, a observância desses elementos não é prioridade na lei, e sua inobservância não configura óbice ao registro da propriedade no âmbito da Reurb, uma vez que a estrutura de seus artigos permite a indução da titulação em massa dos sujeitos de direito que ocupam áreas informais.

### 3 A Lei Federal nº 13.465/2017 e o procedimento de registro da regularização fundiária urbana

O procedimento de registro da regularização fundiária urbana está previsto na Lei Federal nº 13.465/2017, do artigo 42 ao 54.

Esses dispositivos disciplinam o registro da Reurb,<sup>25</sup> que é orientado, segundo as justificativas da Medida Provisória nº 759/2016, pelas diretrizes da

<sup>24</sup> A primeira grande reforma é a reforma do regime fiscal, que prevê a limitação constitucional dos gastos públicos por 20 anos, na qual a PEC impossibilita ao Estado o cumprimento das obrigações vigentes na Constituição Federal de 1988. Outras reformas estruturais apresentadas no governo Temer são a reforma da previdência e a reforma trabalhista. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/a-restauracao-neoliberal-sob-o-des-governo-temer>. Acesso em: 26 dez. 2017.

<sup>25</sup> Reurb é a nomenclatura dada à regularização fundiária urbana por meio da Lei Federal nº 13.465/2017.

simplicidade, consensualidade e economia procedimental para os cartórios de registro de imóveis.

Além da previsão específica desses artigos, diversos outros dispositivos na referida lei evidenciam a importância (até predominância) do registro imobiliário para a atribuição de direitos reais aos ocupantes, dentro do procedimento de regularização fundiária urbana (Reurb).

Tais alterações na Política Nacional de Regularização Fundiária indicam ter havido uma simplificação do instrumento, caminhando para uma “redução” da multidimensão que lhe é própria. Redução esta que, conforme o instrumento venha a ser aplicado, pode descaracterizar a regularização fundiária urbana da Lei Federal nº 11.977/2009, do Estatuto da Cidade e, sobretudo, prejudicar a concepção da regularização como direito subjetivo do ocupante, conforme concebido pela Constituição Federal de 88.

Pela análise de dispositivos específicos da Lei Federal nº 13.465/2017, verifica-se esse aspecto reducional da estrutura da regularização, ao passo que se identifica a simplificação de um complexo procedimento para engendrar a dinamização de uma possível política de titulação em massa, pelas razões que serão demonstradas ao longo da análise.

Na mesma seara dos provimentos que alteraram as normas da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo e simplificaram o procedimento de registro da regularização no estado, a Lei Federal nº 13.465/2017 previu, no Capítulo IV, um procedimento mais simples que visa dar celeridade e maior simplicidade para a efetivação dos atos registrares no tocante ao projeto de regularização.

Além desse capítulo dedicado ao procedimento de registro, outros dispositivos específicos, que tratam de instrumentos novos, da documentação necessária e de determinados processos, corroboram o entendimento da dinamização.

A Lei Federal nº 13.465/2017 também modificou a Lei de Registros Públicos – Lei Federal nº 6.015/1973, revogando o artigo 288-A, que dispunha sobre o registro da regularização fundiária urbana, inserindo, ainda, o parágrafo 3º no artigo 221<sup>26</sup> da mesma lei de registros, que dispõe sobre a dispensa da apresentação de títulos para a constituição de direito real no âmbito do registro do projeto de regularização fundiária.

Com a dispensa da apresentação de títulos para a constituição de direito real em favor do ocupante, o poder público promotor da regularização pode elaborar

<sup>26</sup> Lei nº 6.015/1973 – Art. 221. §3º Fica dispensada a apresentação dos títulos previstos nos incisos I a V do *caput* deste artigo quando se tratar de registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real, sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações necessárias ao registro, ficando dispensada a apresentação de título individualizado, nos termos da legislação específica.

uma listagem, resultante de um cadastro prévio, com o nome dos ocupantes das áreas objeto de regularização fundiária, e levar a registro junto com o projeto de regularização e a CRF.<sup>27</sup>

A Lei Federal nº 13.465/2017 criou a possibilidade de registro, em ato único, do projeto de regularização fundiária de interesse social sobre área pública (artigo 17), com a constituição de direitos reais em favor dos beneficiários, dispensando a necessidade da titulação.

Este ato único de registro (artigo 17) consiste no procedimento sobre o qual o oficial do cartório de imóveis realiza, no mesmo procedimento, o registro do projeto de regularização fundiária e, em ato contínuo, a atribuição dos direitos reais aos adquirentes, titulares do direito subjetivo à moradia, por meio do protocolo da listagem pelo poder público promovente.

Nesse sentido, o ato único engloba o registro da CRF, que é o documento que comprova a aprovação urbanística e ambiental da Reurb, o registro da planta do perímetro com o parcelamento de quadras e lotes, até a abertura de matrículas para cada parcela resultante do projeto, com vistas a se efetivar a atribuição de direitos reais, anteriormente efetivada através do procedimento de titulação individual ou coletiva.

Na esteira da desburocratização do procedimento de registro da regularização fundiária, a nova lei trouxe a possibilidade de se regularizar núcleos urbanos informais, ainda que não localizados dentro do perímetro urbano definido pelo município. O artigo 44, parágrafos 3º e 7º, remete a responsabilidade de efetuar o cancelamento nos cadastros do INCRA ao oficial registrador, não podendo o fato de o núcleo urbano informal estar localizado em área rural demonstrar-se como óbice ao registro, independente da presença de índices de saneamento ou serviços mínimos à população residente.

Essa possibilidade de regularização em áreas rurais com características urbanas precisa de uma compreensão em prol do planejamento urbano, ainda que ausente no texto da Lei Federal nº 13.465/2017, onde os municípios devem direcionar especial atenção às disposições expressas no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01, especificamente o artigo 42-B,<sup>28</sup> que estabelece a obrigatoriedade

<sup>27</sup> Artigo 17, parágrafo único da Lei nº 13.465/2017, reza que serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário.

<sup>28</sup> Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de

da elaboração de um projeto específico para a ampliação do perímetro urbano como forma de planejar o desenvolvimento local em favor de melhores condições de habitabilidade e acesso à cidade.

Nos casos de regularização de condomínio, o registro da CRF produzirá efeitos de instituição de condomínio, tornando facultativa a aprovação da convenção, documento cuja ausência, anteriormente à nova lei, demonstrava-se como impeditivo ao registro, caso não fosse juntado aos demais documentos necessários à concretização do registro.

Na seara da desburocratização para facilitar o registro, os artigos 60 e 63 da Lei Federal nº 13.465/2017 permitem que o registro dos conjuntos habitacionais seja feito, dispensando-se o “habite-se”, possibilitando que a averbação das edificações seja feita a partir da “mera notícia” pelo promovente da regularização, de que constam construções aptas a abrigarem moradores.

Com relação à demarcação urbanística,<sup>29</sup> instrumento previsto na Lei Federal nº 11.977/2009, a Lei Federal nº 13.465/2017 a tornou dispensável, uma vez que a nova redação dispõe que, com a apresentação do projeto urbanístico de regularização em cartório, o oficial poderá praticar todos os atos para o seu registro.

Esses atos incluem a abertura de matrícula para a área ocupada que será regularizada, efetuando os destaques na matrícula de origem referente ao imóvel, promovendo a unificação de áreas e/ou sua retificação, adotando o memorial descritivo elaborado como o documento que promoverá a especialização das parcelas de terra objeto de regularização, dispensando, ainda, a apuração de remanescente. Esses atos específicos que viabilizam o registro do projeto de regularização, antes da edição da nova lei, só eram possíveis pela utilização do instrumento da demarcação urbanística. Com a redação dada pela Lei Federal nº 13.465/2017, a demarcação é considerada mais como uma alternativa do que um instrumento prioritário para a regularização.

O procedimento de registro simplificado do projeto de regularização fundiária poderá ocorrer sobre toda e quaisquer áreas onde esteja localizado o “núcleo urbano informal”, seja área pública, área privada ou área de proprietários não

---

interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

<sup>29</sup> Lei nº 13.465/2017 – artigo 11, IV – demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município.

identificados, trazendo a viabilidade de que a regularização fundiária possa ocorrer sobre toda e qualquer terra com características urbanas.

#### 4 Política de regularização fundiária urbana ou registro da propriedade em massa?

A Lei Federal nº 13.465/2017 trouxe novos mecanismos e instrumentos que simplificam e dinamizam o processo de registro imobiliário, que consiste em uma das dimensões do instrumento multidimensional que é a regularização fundiária urbana.

Diversos são os dispositivos dessa lei que possibilitam a compreensão de que a atribuição de direitos reais aos ocupantes, no formato do registro do direito de propriedade, é o mandamento estrutural da política de Reurb.

Ainda que presentes na redação da lei os conceitos de Reurb como medidas integrais, como o conceito de infraestrutura mínima essencial, como a possibilidade de se gravar zonas de especial interesse social dentro dos municípios, a inobservância na implementação dos elementos multidimensionais que integram a regularização fundiária urbana não será fator impeditivo para o registro do direito de propriedade dos ocupantes.

Essa priorização do registro do direito de propriedade em cartório se revela na nova lei de diversas formas: na criação do novo instrumento de legitimação fundiária (cujo objetivo é atribuir direitos reais aos ocupantes, o que pode ser feito por uma listagem, suprimindo os títulos individuais); nos mecanismos que simplificam e desburocratizam o procedimento do registro; nas disposições relativas ao direito de laje, cujos dispositivos restam omissos quanto às questões urbanísticas; nas disposições sobre condomínios, cujo registro dispensa a formalização da convocação, a apresentação do habite-se e possibilita a averbação das construções pela mera notícia; na possibilidade de se promover o registro do projeto de regularização e a titulação em áreas sem infraestrutura mínima, dispondo apenas sobre um cronograma de obras como condicionante; na irrelevância dada ao instrumento das ZEIS, que permite que as áreas objeto de regularização continuem com a vocação social pós-regularização, evitando sua cooptação pelo mercado imobiliário e o retorno dos titulares de direitos à informalidade.

Sobre os aspectos ambientais da regularização fundiária, a Lei Federal nº 13.465/2017 não prevê os requisitos mínimos que devem estar contidos no estudo técnico para áreas de proteção ambiental, tampouco mecanismos que promovam a sustentabilidade e condições salubres de moradia, e que integrem os moradores das áreas informais ao meio ambiente equilibrado.

Acerca dos aspectos sociais que integram a regularização, a Lei Federal nº 13.465/2017 é omissa quanto aos diagnósticos sociais e estudos socioeconômicos prévios, elementos essenciais de uma intervenção de regularização, bem como em relação aos mecanismos de gestão democrática que integram a população ao planejamento e à gestão urbana.

Quanto a esses aspectos apontados, a Lei Federal nº 13.465/2017 não traz inovações normativas nem desenvolve mecanismos que obriguem os entes promotores da regularização, sobretudo os municípios, ao cumprimento do plano diretor e das diretrizes do estatuto da cidade.

A Lei Federal nº 13.465/2017 também não se propõe a desenvolver ferramentas que visem garantir a eficiência da experiência de regularização fundiária de interesse social em determinados locais, com a criação de planos locais específicos, com a previsão de tributos e serviços públicos valorados compativelmente com a capacidade de renda dos moradores de baixa renda, de modo que estes consigam custear as despesas da área regularizada.

Diante dos pontos aqui trazidos, verifica-se que essa nova ordem, semelhante às ordens já difundidas em outros países, por meio de programas desenvolvidos pelo Banco Mundial, ou outras entidades internacionais, tem como estrutura a fundamentação no registro do direito de propriedade privada em detrimento da segurança jurídica da posse para fins de moradia ou para fins de política distributiva de terras, no caso de áreas rurais.

Através dessa ordem que é difundida pelos bancos internacionais, a propriedade registrada impulsiona a economia, possibilitando o investimento financeiro sobre as terras regularizadas, oferecendo-as como garantia de crédito.

Com a publicação de *O Mistério do Capital*,<sup>30</sup> o economista peruano Hernando de Soto construiu e difundiu uma teoria em dimensões internacionais, muito adotada em programas de regularização fundiária promovidos pelo Banco Mundial em outros países. A teoria do economista baseia-se na ideia de que a propriedade formal proporciona o processo, as formas e as regras que fixam os ativos econômicos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo, apontando que

Registros formais de propriedade e títulos, portanto, representam nosso conceito compartilhado do que é economicamente significativo sobre qualquer ser ativo. Capturam e organizam toda a informação relevante necessária na conceituação do valor potencial de um ativo, nos permitindo assim controlá-lo. A propriedade é o domínio onde identificamos e exploramos os ativos, os combinamos e unimos a

<sup>30</sup> DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

outros ativos. O sistema formal de propriedade é a central hidrelétrica do capital.<sup>31</sup>

Para De Soto, a propriedade registrada cria seis efeitos que permitem a seus cidadãos gerarem capital, e estes efeitos ficam prejudicados em países de terceiro mundo, que contam, em grande parte, com a informalidade da moradia. Estes seis efeitos consistem em: 1) fixação do potencial econômico dos ativos, ocasião em que o valor potencial da propriedade é pela primeira vez descrito e registrado, gerado a partir da representação escrita das qualidades econômica e social mais úteis sobre os ativos (escrituras, contratos e outros registros); 2) integração das informações dispersas em um único sistema de representação formal, permitindo avaliação e negociação do potencial de um ativo, aumentando a produção de capital; 3) responsabilização das pessoas, pois uma vez registrados os imóveis, as informações tornam-se públicas; e os proprietários, conhecidos, possibilitando que as autoridades cobrem pelos inadimplentes de serviços, tributos e infrações legais; 4) transformação dos ativos em bens fungíveis capazes de serem moldados para servir a qualquer transação, como acordos e negócios; 5) integração das pessoas, pois um sistema de informações públicas e acessíveis acerca da propriedade cria uma rede de indivíduos identificáveis e agentes de negócios responsáveis; e 6) proteção das transações, pois todos os registros de propriedade (títulos, escrituras, garantias e contratos) que descrevem os aspectos econômicos dos ativos serão permanentemente rastreados e protegidos em suas viagens através do tempo e espaço.

Nesse sentido, De Soto conclui que:

a contribuição da propriedade formal para humanidade não é a proteção da posse em si; posseiros, organizações habitacionais, máfias e mesmo tribos primitivas arranjam um meio de proteger seus ativos com bastante eficiência. A verdadeira inovação da propriedade é que radicalmente melhorou o fluxo de comunicação sobre ativos e seus potenciais. Também enfatizou o status de seus donos, que se tornaram agentes econômicos capazes de transformar ativos dentro de uma rede mais ampla.<sup>32</sup>

Rolnik<sup>33</sup> aponta que, apesar da teoria de De Soto ter se difundido mundo afora a partir da década dos anos 90, fato que o tornou um dos economistas mais influentes da época, sobretudo no círculo Washington e Londres, muitos estudos,

<sup>31</sup> DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 61.

<sup>32</sup> *Idem*. p. 106.

<sup>33</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 200.

pesquisas, acadêmicos e profissionais têm desmistificado suas máximas, colocando por terra suas conclusões a respeito da propriedade registrada como ativo de capital.

O primeiro ponto desmistificado acerca da teoria de De Soto tem relação com o fato de que nas áreas classificadas como informais já se estruturam relações de mercado, ainda que informais, que movimentam a economia que gira em torno das relações compreendidas entre as classes sociais com renda baixa. Portanto, não haveria que se falar em capital morto dentro dessas redes ou grupos que não acessam a formalidade da propriedade.

Calderón<sup>34</sup> aponta para a desconstrução das ideias de De Soto e nos conta parte da história da regularização fundiária ocorrida no Peru, sob o viés estrito da formalização da propriedade, e que depois foi replicado em vários países com base na ideologia do economista e com o apoio do Banco Mundial:

La política de formalización de la propiedad fue considerada un éxito en el Perú. [...] En 1998 el Banco Mundial comprometió 38 millones de dólares para el proyecto de derechos de propiedad urbana para el 2000 la propuesta de difundiría a nivel mundial y el ILD (Instituto Libertad y Democracia) trabajaría en México, Egipto y Sri Lanka. La política de derechos de propiedad distribuyó en Perú y México más de 2 millones de títulos en cada país, *reduciendo costos y procedimientos, desarrollando un sistema de catastros y de registros* [...] la seguridad de la tenencia y la propiedad es un anhelo de los pobladores porque la venta construida es el mayor capital físico en sus vidas, protección contra la inseguridad propia de la economía informal en que mayormente se insertan y herencia para los hijos (grifo nosso).

Calderón nos traz uma política de titulação em massa implementada no Peru, através da redução de custos e simplificação de procedimentos traduzidos em sistemas de registros imobiliários e cadastros. Contudo, apesar de a propriedade privada ser valorizada pelos moradores, tanto das áreas formais quanto das informais, ainda que por motivos e questões distintas, Calderón<sup>35</sup> explica por que a teoria “desotiana” é imbuída de incertezas e construída sobre lógicas que não correspondem à realidade dessas redes informais:

Un caso muy conocido es el “Banco de Materiales”<sup>36</sup> en Perú, creado en 1980, que el año 2000 tenía un 70% de carteras de morosos y

<sup>34</sup> CALDERÓN, Julio. Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo. In: CALDERÓN, Julio. *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades*. Lima: Vicio Perpetuo Vicio perfecto, 2014. p.s.n.

<sup>35</sup> *Idem*. p. 15.

<sup>36</sup> O Banco de Materiais teve sua dissolução e liquidação aprovada em 06/08/12 e tinha como missão colaborar com o desenvolvimento integral das comunidades urbanas e rurais, realizando atividades de promoção, execução e aproveitamento de recursos, bens e serviços para a edificação e melhoramento

había incluso acciones colectivas por el no pago[...] los pobladores temen perder sus viviendas en caso de no poder pagar una hipoteca (al ser entrevistados siempre tienen a mano algún caso real ocurrido) y observan a los bancos con desconfianza y miedo porque son personales y abusivos. A su vez, los bancos observan a los “pobres” como “malos pagadores” y no ven rentabilidad en propiedad de bajo valor y costosos trámites judiciales y, en general hay una desconfianza mutua. Los pobladores tampoco han usado sus títulos para insertarse en los mercados inmobiliarios formales y eso se refleja en la escasa movilidad residencial, los alquileres informales en los asentamientos consolidados y las compras y ventas en los consolidados siguen siendo informales porque no pueden enfrentar los costos de la formalidad [...] La titulación ha elevado los precios de la tierra y de las viviendas.

Verifica-se que a dinâmica econômica vivenciada pela população de baixa renda, que normalmente habita áreas informais, funciona em lógica diferente daquelas existentes nas relações financeiras realizadas pelas classes economicamente privilegiadas, sobretudo nos países mais desenvolvidos socioeconomicamente, cuja população se vê capaz de alcançar e se manter sob a formalidade das estruturas estatais econômicas e jurídicas que ordenam as relações de propriedade.

Sobre a questão de uma eventual expulsão dos moradores titulados das áreas já regularizadas e sobre a utilização da propriedade registrada como ativo financeiro, Calderón<sup>37</sup> esclarece que a população mais pobre vê a propriedade sob outra ótica, que não a de uma mercadoria financeira, aduzindo que:

La racionalidad puesta en práctica por los pobladores es otra. La vivienda es para vivir en ella, ampliarla para dar cabida a los hijos, alquilar una pesa o cuarto cuando se requieren recursos adicionales [...] o dinero invertido no justificaría el pago que recibirían a cambio teniendo además que mudarse perdiendo vecindario, redes sociales y localización [...].

Sobre o pagamento dos impostos devidos nas áreas que foram objeto de regularização registral da propriedade, Calderón explica, ainda, que outro efeito, contrário ao que se promovia nos estudos de De Soto, diz respeito ao fato de que os moradores não estão pagando seus impostos, como o IPTU, por exemplo, o

das moradias básicas e urbanas, da infraestrutura urbana e rural e da infraestrutura produtiva e de serviços. Disponível em: [http://www.peru.gob.pe/directorio/pep\\_directorio\\_detalle\\_institucion.asp?cod\\_institucion=10018](http://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_detalle_institucion.asp?cod_institucion=10018). Acesso em: 15 dez. 2017.

<sup>37</sup> CALDERÓN, Julio. Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo. In: CALDERÓN, Julio. *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades*. Lima: Vicio Perpetuo Vicio perfecto, 2014. p. 16.

que inverte a razão da formalização da propriedade, pois, segundo ele, quando se tem a posse, os impostos são pagos para comprová-la, e quando se tem a propriedade, deixa-se de pagar. Esse fato promove um questionamento acerca da dimensão do “dever de cidadão” citado por De Soto, que afirmava que o registro unificado promovia obrigações mais claras, portanto, difíceis de serem inadimplidas, dada a publicidade e o controle fornecidos pelo sistema de registro.

Outra questão colocada acerca da regularização, promovida apenas sob o aspecto do registro da propriedade, relaciona-se com as próximas transmissões realizadas que acarretam “desregularização” da regularidade jurídica alcançada, quando os moradores realizam as segundas transações (aquisição de uma propriedade, herança, divórcio, entre outros) e não acessam o sistema de registro imobiliário, geralmente por uma relação de custo/benefício, uma vez que os mais pobres não têm o costume de registrar suas transações, bem como não suportam os altos custos diante dos baixos benefícios esperados.<sup>38</sup>

As conclusões de Calderón trouxeram importantes dados acerca das políticas de regularização fundiária, com base na experiência do programa de registro da propriedade em massa ocorrida no Peru na década de 90. O autor demonstra que os argumentos que embutem o sucesso sobre políticas de titulação em massa confundidas como regularização fundiária estão fundados em aquecimento do mercado imobiliário, financeiro e da economia, contudo não estão baseados na segurança jurídica da posse, e nos ditamos de reforma urbana e agrária.

A primeira conclusão é de que o foco na segurança jurídica da posse, na sua concepção original, é totalmente vigente e exige políticas públicas que combatam a “desregularização” em outros aspectos, ao passo que o foco nos direitos de propriedade demonstra exaustão, uma vez que na prática as lições são de que:

- Hay un predominio de la propiedad como valor de uso, sinónimo de seguridad psicológica, familiar y de valor simbólico, que implica otra racionalidad por parte de los pobladores;
- Las políticas aplicadas están generando nuevos problemas como la desregularización y el no uso de registros (ausencia de cultura del uso de registros);
- Los enfoques, por su naturaleza profundamente modélica y “teórica”, a veces no consideran el mundo de la vida de los pobladores.<sup>39</sup>

Diante deste processo de “regularização” pelo registro da propriedade ocorrido no Peru e da desmistificação da teoria do economista peruano, a questão que

<sup>38</sup> *Idem.* p.s.n.

<sup>39</sup> CALDERÓN, Julio. Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo. In: CALDERÓN, Julio. *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades*. Lima: Vicio Perpetuo Vicio perfecto, 2014. p. 18-19.

se estrutura é: sobre quem seriam, então, os reais beneficiados com os títulos de propriedade registrados em cartório, ausentes as políticas de garantia do direito à moradia adequada e do direito à cidade?

Rolnik<sup>40</sup> esclarece que agências promotoras dessas estratégias de política de titulação massiva, como o Banco Mundial e a Usaid (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional), reavaliaram suas posições depois de inúmeros artigos e pesquisas produzidos no mundo todo sobre as consequências das políticas de titulação em massa. A autora elenca ainda quais seriam os principais argumentos sobre os pressupostos para a teoria sobre programas de titulação de propriedade em massa, afirmando que:

não há evidências sobre os resultados econômicos de programas de titulação, que esses resultados não existem com relação ao impacto de longo prazo no desenvolvimento do mercado de terras e socioeconômico; que a titulação dos moradores pobres não causou impacto no acesso ao crédito nos bancos, pois as estratégias dos bancos para obtenção de crédito formal pouco dialoga com as estratégias econômicas dos grupos de mais baixa renda; que o registro formal da propriedade não aumenta a segurança da posse porque a segurança da posse não está necessariamente relacionada com a exigência de um título formal registrado, mas sim com a percepção política, cultural, social da possibilidade de permanência na área regularização; e que os programas de titulação por si só não melhoram a qualidade de vida nos assentamentos, pois não são capazes de promover a integração socioespacial desses locais à cidade onde estão inseridos, se não implementados junto à investimentos com infraestrutura, serviços e medidas ambientais (grifo nosso).

Apesar de algumas evidências já alcançadas sobre programas de regularização que seguem a linha estritamente da dimensão jurídica do registro de propriedade, essa ordem permanece sendo difundida. Alguns programas de titulação em massa, priorizando o registro imobiliário da propriedade e omitindo-se as demais dimensões integrais da regularização fundiária urbana, têm sido implementados também no Brasil. Alguns destes programas, inclusive, foram iniciados sob a vigência da revogada Lei Federal nº 11.977/2009,<sup>41</sup> contrariando as diretrizes fundamentais da Lei. Experiências estas que desvirtuaram os dispositivos antes vigentes, que concebiam a regularização fundiária como um conjunto de medidas

<sup>40</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 211.

<sup>41</sup> IPPUR. *Elaboração de modelos de legislação regulamentadora da regularização fundiária urbana, com base no disposto na Lei Federal nº 11.977/2009 e legislação federal correlata*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

multidimensionais e não apenas como medidas jurídicas de registro do direito de propriedade individual.

Na cidade do Rio de Janeiro, a favela do Cantagalo passou por uma experiência de regularização mediante titulação da propriedade em massa, apesar de já ter sido anteriormente objeto de inúmeras obras de urbanização.<sup>42</sup> Acerca dessa experiência, Magalhães<sup>43</sup> discorre sobre os perigos dessa política implementada, à época, pelo governo do Estado:

trata-se de uma experiência que tem como uma de suas notas a articulação de interesses de agentes externos à favela, como o eixo aglutinador do projeto de titulação. O poder público, nesse caso, vem a reboque das iniciativas e ações dos “agentes promotores” do projeto, constituindo um dos “parceiros” que são atraídos para a sua execução. [...] Outra particularidade analisada consiste na ênfase – acentuadíssima! – na realização da titulação dos moradores, por meio da outorga da propriedade individual e plena dos imóveis em que residem, feita a título gratuito, isto é, por meio de doação, sem qualquer tipo de restrição à disponibilidade da propriedade, dos próprios estaduais existentes na favela, que constituem a maior parcela do solo ocupado por ela. Além de uma candente defesa da propriedade privada, tomada pelos autores do projeto como passaporte único e seguro para a condição de cidadania, articula-se, em seu discurso, uma deslegitimação aberta das outras possibilidades de titulação, oferecidas pela legislação, que são apresentadas como modos “pre-cários” de se promover a regularização fundiária.

A experiência do Cantagalo demonstra a implementação de um programa de titulação individual na propriedade privada, denominado de Programa de Regularização Fundiária.

Sobre o argumento e enfoque utilizados por esses programas de titulação em massa, ora equivocadamente denominados de processos de regularização fundiária, promovidos pelos governos em parceria com outros órgãos de financiamento, Edésio Fernandes<sup>44</sup> explica que, sobre a teoria de De Soto, “existe uma

<sup>42</sup> No município do Rio de Janeiro, a dimensão jurídica do procedimento de regularização fundiária plena ocorre após a concretização da dimensão urbanística desta política. Uma vez implantadas infraestrutura e serviços urbanos nas áreas informais, as áreas são consideradas aptas pela prefeitura ao procedimento de regularização de domínio, que, em sua maioria, é realizada através da outorga de títulos de concessão de direito real de uso quando áreas públicas e registradas nas matrículas das unidades habitacionais (ver artigos 207 e 210 da Lei Complementar nº 111 de 2011 – Plano Diretor do Rio de Janeiro).

<sup>43</sup> MAGALHÃES, Alex Ferreira. O “Galo cantou”, mas não foi para os moradores das favelas: problematizando a política estadual de titulação de favelas. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, fev. 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9061>. Acesso em: 16 dez. 2017

<sup>44</sup> FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: FERNANDES, Edésio (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 190-196.

excessiva simplificação, ou total manipulação, da dinâmica complexa dos mercados de terras informais e formais, em países em desenvolvimento, especialmente na América Latina”, esclarecendo que:

Esses países no qual a combinação entre mercados de capitais fracos, economias altamente inflacionárias e sistemas de previdência social deficientes, tornam a propriedade de terra um mecanismo fundamental de capitalização, gerando, assim, uma estrutura fundiária altamente concentrada, que há muito tempo em dando suporte a uma herança de patrimonialismo e clientelismo político. Esse processo tem, por sua vez, afetado profundamente as condições de acesso à terra urbana e à moradia e a distribuição espacial de equipamentos de serviços públicos, bem como gerado o fenômeno da ilegalidade urbana.

Para Fernandes, De Soto falhou em não reconhecer que as classes mais pobres já acumularam recursos e construíram uma forma de patrimônio apesar da pobreza, o que tem sido possível mediante acesso ao crédito, ainda que não por intermédio de instituições financeiras. De Soto falhou, ainda, em não enfrentar o fenômeno da ilegalidade urbana, identificando e compreendendo os fatores que o têm provocado,

ignorando a gama de questões políticas e econômicas que deveriam ser enfrentadas quando das políticas de legalização, considerando que a ilegalidade urbana é provocada não só pela combinação entre a dinâmica dos mercados de terra e o sistema político, mas também pela ordem jurídica elitista e excludente ainda em vigor nos países em desenvolvimento, e no Brasil, sobretudo no que diz respeito à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária.<sup>45</sup>

Experiências como essas, pautadas nos argumentos econômicos de acesso ao crédito, capital financeiro, investimentos e transações imobiliárias, são difundidas por programas de regularização fundiária financiados pelo Banco Mundial, através da priorização do registro da propriedade em massa, em países como as Ilhas Maldivas, Peru, México, Venezuela, Egito, Sri Lanka, Ruanda, Colômbia, Turquia, África do Sul, El Salvador, entre outros.<sup>46</sup>

Esses programas de titulação em massa travestidos de políticas públicas habitacionais estão revestidos de uma profunda omissão por parte do Estado,

<sup>45</sup> *Idem.* p. 192.

<sup>46</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. CALDERÓN, Julio. Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo. In: CALDERÓN, Julio. *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades*. Lima: Vicio Perpetuo Vicio Perfecto, 2014.

que deveria reconhecer o direito subjetivo dos ocupantes à moradia adequada, à terra. Referidos programas consideram que o “remédio” para a pobreza e a falta de moradia seria o acesso ao crédito em bancos, desconsiderando as máculas estruturais na sociedade brasileira, a qual, desde a sua constituição, é atravessada por rígidas desigualdades de classe, raça, gênero. Essas desigualdades no tocante ao acesso à terra foram historicamente legitimadas pelo próprio Estado através das leis e mecanismos fundiários que impulsionaram a concentração de terras. Nesse sentido, as reformas agrária e urbana seriam medidas urgentes, de modo a estancar este processo desigual desde a formação do país, e que romperiam com as estruturas arcaicas através de uma justiça distributiva. Esta justiça distributiva, nem de longe, seria alcançada por programas de distribuição em massa de títulos de propriedade.

No caso das terras rurais brasileiras, muitos interesses externos reforçam a aplicação de políticas de regularização registral da propriedade em massa em meio à política de governo neoliberal, que pretende aprovar<sup>47</sup> o projeto de Lei Federal nº 4.059/2012, que estipula critérios de aquisição de áreas rurais e suas utilizações por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

A Medida Provisória nº 756/2016, que diminuía os limites de parques e florestas no estado do Pará, e a Medida Provisória nº 758/2016 (convertida na Lei Federal nº 13.452/2017), que alterava os limites do Parque Nacional do Jamanxim, localizado na APA do Tapajós, foram editadas junto com a Medida Provisória nº 759/2016 (atual Lei Federal nº 13.465/2017), com o intuito de diminuir as áreas de proteção ambiental no país e torná-las aptas ao uso econômico.

Conforme trazido pelo próprio relatório de governança fundiária do Banco Mundial,<sup>48</sup> o Brasil ocupa um lugar central na economia mundial, sobretudo pela dimensão de suas terras e sua natureza potencialmente explorável do ponto de vista econômico.

Recentemente, estudos demonstraram que muitas empresas estrangeiras possuem grande interesse na utilização e na compra de terras brasileiras,

<sup>47</sup> A notícia veiculada no sítio da Carta Capital intitula que o governo Temer prepara medida MP para venda de terras a estrangeiros. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/governo-temer-prepara-mp-para-venda-de-terras-a-estrangeiros>. Acesso em: 26 dez. 2017. Segundo notícia veiculada no site da Indústria Brasileira de Árvores “a iminente liberação da compra de terras por estrangeiros no Brasil deverá provocar um grande fluxo de investimentos no país, principalmente por parte de fundos em busca de rentabilidade segura e de longo prazo, reaquecendo uma fatia do mercado imobiliário que tem sofrido com a estagnação econômica e a crise política”. Disponível em: <http://iba.org/pt/9-conteudo-pt/704-mudanca-em-regras-atraira-avalanche-de-estrangeiros-para-comprar-terras-no-brasil>. Acesso em: 26 dez. 2017.

<sup>48</sup> WORLD BANK, Brazil Land Governance Assessment – Avaliação da Governança Fundiária no Brasil. Relatório 88751-BR. Junho de 2014. Disponível em: <http://documents.bancomundial.org/curated/es/281361468225893103/Brasil-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-governan%C3%A7a-de-terra>. Acesso em: 2 mar. 2017.

sobretudo quando se trata de áreas rurais, mas que encontram dificuldades quando esbarram com a legislação brasileira, como demonstram os estudos apresentados pelo artigo “Estrangeiro contorna restrição e investe em terra”, veiculado no portal Valor Econômico:

As fortes restrições para compra de terras rurais por estrangeiros no Brasil não têm impedido que investidores de variadas nacionalidades adquiram ou explorem economicamente imóveis no campo, da mesma forma que não têm inibido operações de fusões e aquisições de empresas que contam com propriedades rurais entre seus ativos. [...]. A compra da terra será barrada no cartório de registro de imóveis, mas a compra de empresas nem mesmo envolve um órgão fiscalizador específico. Nossa recomendação é para que o estrangeiro compre a empresa e corra o risco de um questionamento desde que o imóvel atenda a determinados requisitos, advogados sugerem que a prefeitura seja procurada para se requerer a mudança do zoneamento [...] Para as prefeituras é interessante, porque a empresa passa a pagar IPTU. Mas para a empresa os custos sobem, entre outras coisas, porque o IPTU é bem mais caro que o ITR. Algumas das opções que costumam ser sugeridas por advogados são direito de superfície, usufruto e parceria rural. [...] No caso de florestas de eucalipto ou teca, o mecanismo mais usado é a criação de duas empresas, uma dona das terras e outra operacional. A propriedade rural fica na mão de uma empresa controlada por brasileiros, e o direito de superfície é cedido a uma empresa de capital estrangeiro que opera a propriedade.<sup>49</sup>

Sobre o interesse dos estrangeiros nas terras brasileiras, Malerba<sup>50</sup> fala da reestruturação que está ocorrendo no mercado de terras, devido aos interesses centrais relacionados ao presidente que assumiu o poder após o golpe parlamentar de 2016. Sobre a Lei Federal nº 13.465/2017, Malerba avalia que a reestruturação do mercado de terras parece assumir o centro das motivações que tem acelerado os retrocessos que já estavam em curso e aponta que

A Lei nº 13.465/2017 evidencia isso. Ela altera os regimes jurídicos relacionados à regularização rural e urbana, à regularização fundiária no âmbito da Amazônia legal, e as regras de alienação dos imóveis da União. A Lei cria mecanismos que facilitam os critérios de titulação

<sup>49</sup> MANDL, Carolina; ADACHI Vanessa. Estrangeiro contorna restrição e investe em terra. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5231447/estrangeiro-contorna-restricao-e-investe-em-terra>. Acesso em: 27 dez. 2017.

<sup>50</sup> Apud Uchoas. Entrevista com Julliana Malerba, assessora nacional da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e membro da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, concedida a Leandro Uchoas, da Fundação Heinrich Böll Stiftung. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/11/01/esta-em-jogo-reestruturacao-do-mercado-formal-de-terras-no-brasil-entrevista-com-julliana>. Acesso em: 1º fev. 2018.

e a antecipação da emancipação dos assentamentos para que os lotes estejam disponíveis para serem transacionados no mercado de terras. Também facilita a regularização fundiária de terras públicas e devolutas, possibilitando inclusive a legalização da grilagem uma vez que amplia para 2.500 hectares o limite da área de terra devoluta passível de ser regularizada na Amazônia pelo Programa Terra Legal. Uma área desse tamanho não corresponde à uma ocupação de boa-fé, destinada à produção e trabalho familiar. A lei ainda elimina qualquer sanção ao latifúndio e à propriedade que não cumprirem com sua função social já que permite o pagamento em dinheiro nos imóveis rurais frutos de aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial pelo INCRA (MALERBA *apud* UCHOAS, 2017, *on-line*).

Sobre as orientações que estão por trás de toda essa movimentação para alterar leis de forma urgente, Malerba<sup>51</sup> afirma que, há algumas décadas, o agro-negócio é um setor que se internacionalizou e que movimenta uma oligopolização mundial dos complexos agroindustriais, ao estabelecer o controle da cadeia desde o processamento até a distribuição dos produtos. Outra movimentação forte seria a das mineradoras. Esses movimentos que se apoiam na exploração da terra sob a argumentação de desenvolvimento econômico influenciam diretamente o governo atual, que assume agenda neoliberal e passa a editar normas em caráter urgente para flexibilizar todo um ordenamento jurídico que, desde a Constituição Federal de 1988, vinha se estruturando na edição de normas para o cumprimento da função social da propriedade. Nesse sentido, Malerba<sup>52</sup> aponta que

Há sem dúvida uma tentativa muito clara de desconstruir os regimes fundiários instituídos pela Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, as premissas que os balizam, que estabelecem: i) que a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatível com o Plano Nacional de Reforma Agrária (art. 188 da CF), e ii) que a propriedade deve ser condicionada ao cumprimento de sua função social e ambiental (art. 184 da CF). A construção da propriedade privada no Brasil, desde a promulgação da Lei de Terras de 1850, se deu por meio da expulsão violenta dos povos indígenas de suas terras e da exclusão de um conjunto enorme de homens e mulheres pobres do acesso à terra.

<sup>51</sup> *Idem*.

<sup>52</sup> *Apud* Uchoas. Entrevista com Julliana Malerba, assessora nacional da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e membro da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, concedida a Leandro Uchoas, da Fundação Heinrich Böll Stiftung. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/11/01/esta-em-jogo-reestruturacao-do-mercado-formal-de-terras-no-brasil-entrevista-com-julianna>. Acesso em: 1<sup>º</sup> fev. 2018.

Ações como essas causam grave impacto sobre a estrutura social no país, pois contribuem para fortalecer ainda mais a concentração fundiária, incentivando mais conflitos no campo e nas cidades pelo acesso à terra e à moradia adequada.

Em razão desses e de muitos outros motivos que poderão ocasionar graves prejuízos sociais pela aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017, a Procuradoria-Geral da República ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>53</sup> nº 5.771, em 30 de agosto de 2017, com o objetivo de impugnar a totalidade da lei, aduzindo a afronta a múltiplos princípios e regras constitucionais. Vejamos:

o direito a moradia (art. 6º), o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, *caput* e inciso XXIII), a proteção do ambiente (art. 225, *caput*, §1º, I, II, III e VII, e §§2º e 4º), a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput* e §§ 1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, *caput*), os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, §1º, III), a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b), a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, *caput*), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII) e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191).

Além das afrontas a direitos e garantias apontadas na ADI e da alegada inconstitucionalidade da Lei Federal nº 13.465/2017, através da análise crítica realizada, no tocante à questão da regularização fundiária urbana, inúmeros são os reflexos que poderão ser repartidos com a população, principalmente com os economicamente mais vulneráveis. Os ocupantes de áreas informais de baixa renda se tornarão o alvo central das ações previstas nesse marco legal que disciplina a titulação da propriedade em massa, ao invés de disciplinar a política pública de regularização fundiária urbana, nos moldes do marco constitucional democrático. As áreas informais conhecidas como favelas ou assentamentos humanos informais são visadas pelo mercado imobiliário formal, que fica limitado

<sup>53</sup> Além dessa ADI, outras duas ADIs tramitam contra a Lei Federal nº 13.465/2017. O Partido dos Trabalhadores ingressou com a ADI nº 5.787, alegando algumas das mesmas inconstitucionalidades da ADI nº 5.771, tais como: a ausência da relevância e urgência que justificaria a publicação de uma medida provisória e a prevalência da dimensão da titulação sobre as demais dimensões integrais da regularização fundiária urbana etc. A terceira ADI nº 5.883 foi protocolada em janeiro de 2018, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, sob as alegações de que a Lei Federal nº 13.465/2017 permite a privatização em massa de terras públicas e a criação do que se convencionou chamar de “cidades de papel”.

quanto ao seu poder de atuação, quando aquelas áreas não possuem registro imobiliário regularizado.

As diretrizes dessa nova ordem jurídica induzem a uma concepção da terra como mercadoria em detrimento de uma urbanização democrática, da sustentabilidade ambiental e de ações sociais em prol do direito à moradia adequada e direito à cidade.

Sobre possíveis consequências da sua aplicação, além da possível perda social, o patrimônio fundiário público nacional, grande alvo econômico nessa norma, está prestes a sofrer espoliação por meio da entrega não só das terras brasileiras, mas de toda a sua riqueza para empresas internacionais e nacionais que visam extrair proveito econômico sobre a sua exploração.

## 5 Conclusão

A análise crítica do novo marco regulatório indica que a Lei Federal nº 13.465/2017 trouxe uma política de registro do direito de propriedade em massa, em caráter substitutivo de uma política de regularização fundiária constitucional, prevista pela Lei Federal nº 11.977/2009, sobretudo pela previsão do novo instrumento da legitimação fundiária, que viabiliza a privatização indiscriminada das terras públicas nas mãos de grandes proprietários empreendedores, que concentram o poder econômico.

Nesse sentido, a desburocratização e a simplificação do procedimento de registro imobiliário, pelos mecanismos previstos pela Lei Federal nº 13.465/2017, podem induzir procedimentos de dinamização para viabilizar o registro do direito real de propriedade no tocante às terras urbanas e às rurais com características urbanas, de maneira a construir um completo, moderno, informatizado e integrado cadastro único de dados de terras, ainda que essas propriedades não estejam formalmente regularizadas do ponto de vista urbanístico, com infraestrutura e acesso aos serviços básicos.

Logo, a criação por lei, de um mecanismo de registro imobiliário mais célere e menos burocrático não contribui com a política pública de regularização fundiária urbana de interesse social, diante da inobservância na implementação dos outros aspectos multidisciplinares que são próprios à regularização.

A Lei Federal nº 13.465/2017 até prevê na sua redação dispositivos que acompanham diretrizes constitucionais de função social da propriedade e do direito à cidade, contudo, estes são previstos de forma desconexa ao texto, como se fossem dispositivos acessórios e não obrigatórios, ao passo que a interpretação global da Lei viabiliza a implementação de um programa de titulação em massa.

Os aspectos primários de uma política de regularização fundiária urbana, nos moldes constitucionais e do Estatuto da Cidade, são considerados como o

cumprimento da função social da propriedade, a garantia do direito à moradia adequada, a garantia do direito a cidades sustentáveis, através do acesso ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, por um custo econômico justo e adequado à condição da população moradora, para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, I, Lei nº 10.257/2001).

Sob a ótica de Rolnik e Fernandes,<sup>54</sup> programas de titulação em massa podem gerar uma lógica reversa da regularização fundiária. Podem contribuir para espoliar os ativos territoriais dos mais pobres, capturando uma reserva de terra para a expansão das fronteiras do capital, contribuindo para que os moradores dessas áreas vendam as suas propriedades e sejam “expulsos” para as periferias precárias e, em muitos casos, invadindo novas áreas, nas quais o mesmo processo de ilegalidade começa novamente.

Evitar que as áreas regularizadas, tituladas na posse ou na propriedade, sejam cedidas ou transferidas para o mercado imobiliário e financeiro se constitui papel fundamental do poder público local e regional, no sentido de impedir que esta nova ordem trazida pela Lei Federal nº 13.465/2017 reproduza, em âmbito local, uma regularização que desconsidere todas as dimensões integrais que são próprias ao instrumento e evite a aplicação apenas da dimensão jurídica do registro de propriedade.

Nessa esteira, Lyra Filho<sup>55</sup> (*apud* ROCHA *et al.*) nos ensina que o Direito não pode se restringir a campos de concentração legislativa, pois deve indicar os princípios e normas libertadores, nos quais a lei é mero “acidente no processo jurídico, e que pode ou não, transportar as melhores conquistas”. O autor aponta que

Nas organizações populares, muitas vezes surgem as “leis”, leis anômalas, inclusive que rompem o próprio sistema legal, quando a classe dominante se assusta com a possibilidade de escapar de sua mão o controle social, o núcleo central do poder. É importante contudo analisar sem discriminação todo o direito estatal que pode, inclusive servir ao uso alternativo, voltando as leis do estado contra o próprio objetivo dominante que as inspirou.

Os legitimados a promoverem a regularização fundiária urbana, principalmente os municípios por meio da competência que lhes foi atribuída pela Constituição,

<sup>54</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. FERNANDES, Edésio. *Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?* In: ROLNIK, Raquel (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

<sup>55</sup> RECH, Daniel; PRESSBURGER, Miguel; ROCHA, Osvaldo Alencar; RANGEL, Jesus A. de la Torre. *Direito Insurgente: o direito dos oprimidos*. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 23.

são responsáveis pela sua implementação, considerando todos os seus aspectos transdisciplinares na observância da sua dimensão plena e utilizando-se dos instrumentos do Estatuto da Cidade, promovendo a qualidade ambiental nas áreas, provendo infraestrutura urbana e serviços públicos de qualidade e acessíveis a todos, bem como efetivando a segurança jurídica na posse, elemento que compõe o direito à moradia adequada.

---

**Federal Law n. 13.465/2017: urban land regularization or mass property registration policy**

**Abstract:** This article purpose is the analysis of the federal law 13.465/2017, relating to policy and technical guidelines that mentored the changing of the national legal landmark about urban land regularization. Considering the urban and legal order laid out on 1988 Brazilian Federal Constitution, through the chapter dedicated to urban policy and as of the City Statute, the instrument of urban land regularization was implemented by the repealed Federal Law 11977/2009, which was conceived by dictated directives on the enforcement of the property social function, the right to adequate housing and the right to the city. The new legal order – Federal Law 13.465/2017 through its provisions, may restrict the multidimensional instrument that is the urban land regularization, to an instrument for the effective registration of property rights.

**Keywords:** Urban land regularization. Federal Law n. 11977/2009. Federal Law n. 13465/ 2017. Right to the city. Right to adequate housing.

---

## Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.
- BALDEZ, Miguel. Anotações sobre o direito insurgente. *Captura Críptica*: direito, política, atualidade, Florianópolis, n. 3, v. 1, p. 195-205, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com.br/2017/05/biblioteca-miguel-lanzellotti-baldez.html>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- BALDEZ, Miguel. O Direito como Garantia da Desigualdade Social. *Revista eletrônica da OABRJ*. Disponível em: <http://revistaelectronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2016/10/O-Direito-como-Garantia-da-Desigualdade-Social.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- BANCO MUNDIAL. *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*. Washington: Banco Mundial, 1991.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 nov. 2017.
- BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015original.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm). Acesso em: 14 nov. 2017.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L13.465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13.465.htm). Acesso em: 30 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017b. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm). Acesso em: 11 fev. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.465/2017, conversão da Medida Provisória 759/2016. “Regularização fundiária” rural e urbana e na Amazônia Legal, liquidação de créditos a assentados da reforma agrária, alienação de imóveis da União. Brasília, 31 de agosto de 2017. Disponível em: [www.mpf.mp.br/pgp/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgp/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf). Acesso em: 26 dez. 2017.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 35-36. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2018.

CALDERÓN, Julio. Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo. In: CALDERÓN, Julio. *Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades*. Lima: Vicio Perpetuo Vicio Perfecto, 2014.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. *Descolonizar o Direito na América Latina: o Modelo do pluralismo e a cultura do bem-viver*. Santa Catarina: Argos, 2016.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. A função urbanística no registro de imóveis na inscrição de construções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* UniCEUB, Brasília, vol. 7, n. 1, ago. 2017.

CORREA, Aricia Fernandes. Constitucionalização do direito à cidade: Direito fundamental à moradia adequada, regularização fundiária e legitimação de posse. In: AZEVEDO, Fabio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra de Melo (Coord.). *Direito Imobiliário: Escritos em homenagem ao professor Ricardo Pereira Lira*. São Paulo: Atlas, 2015.

CORREA, Aricia Fernandes. *Direito da Regularização Fundiária Plena*. Juiz de Fora: Editar, 2017.

DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DIP, Ricardo Henry Marques. Palestra ministrada na no 75º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil (Encoge), em 29.06.2017. Disponível em: <http://iregistradores.org.br/encoge/>. Acesso em: 05 fev. 2018.

FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: FERNANDES, Edésio (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio et al. Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar. São Paulo: Caixa Econômica Federal, Instituto Polis, 2012b. Disponível em: <http://polis.org.br/uploads/949/949.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coord.). *Direito à Moradia Adequada: O que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GOUVÊA, Denise de Campos. O direito à cidade. *Revista Piauí*, São Paulo, n. 82, jul. 2013. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>. Acesso em: 10 jan. 2018.

HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, São Paulo, ano 8, n. 21, 1993. Disponível em: [http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/HOLSTON-LEGALIZANDO-O-ILEGAL\\_-propriedade-e-usurpa%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil-1.pdf](http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/HOLSTON-LEGALIZANDO-O-ILEGAL_-propriedade-e-usurpa%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil-1.pdf). Acesso em: 9 fev. 2018.

HOLSTON, James. *Não tinha teto, não tinha nada*: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): 2016.

IPPUR. *Elaboração de modelos de legislação regulamentadora da regularização fundiária urbana, com base no disposto na lei federal nº 11.977/2009 e legislação federal correlata*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND AND POLICY. A problemática da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. Youtube, 18 ago. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wwwa1tY9eFQ>. Acesso em: 8 jan. 2018.

LIRA, Ricardo Pereira. Entre o Legal e o Ilegal: direito e cidade. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Laís Pereira da (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O “Galo cantou”, mas não foi para os moradores das favelas: problematizando a política estadual de titulação de favelas. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, fev. 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9061>. Acesso em: 16 dez. 2017.

MANDL, Carolina; ADACHI Vanessa. Estrangeiro contorna restrição e investe em terra. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 19 dez. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5231447/estrangeiro-contorna-restricao-e-investe-em-terra>. Acesso em: 27 dez. 2017.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MARICATO, Ermínia. Metrôpoles Desgovernadas. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, abr. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002). Acesso em: 24 dez. 2017.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. *Carta Maior*, 26 nov. 2007. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3774](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774). Acesso em: nov. 2017.

MARGUT, Barbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: IPEA, 2016.

ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/82/PDF/G1218982.pdf?OpenElement>. Acesso em: 28 dez. 2017.

RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RECH, Daniel; PRESSBURGER, Miguel; ROCHA, Osvaldo Alencar; RANGEL, Jesus A. de la Torre. *Direito Insurgente: o direito dos oprimidos*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. Aspectos Registrários da Regularização Fundiária: Interfaces entre o direito notarial e registral e a regularização fundiária. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (Coord.). *Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. Direito à moradia. *IPEA*, ano 6, n. 51, 07.06.2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=1034:cat](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=1034:cat). Acesso em: 21 dez. 2017.

SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004.

TAVARES, André Ramos. Consulta sobre o Decreto Presidencial nº 8.764 de 2016: Legitimidade e adequação ao sistema jurídico-constitucional. Parecer emitido através da AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros. Brasília, maio 2017.

UCHOAS, Leandro. Está em jogo a reestruturação do mercado formal de terras no Brasil. *Heinrich Böll Stiftung*, novembro de 2017. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/11/01/esta-em-jogo-reestruturacao-do-mercado-formal-de-terras-no-brasil-entrevista-com-julianna>. Acesso em: 1º fev. 2018.

WORLD BANK, Brazil Land Governance Assessment – Avaliação da Governança Fundiária no Brasil. Relatório 88751-BR. Junho de 2014. Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/281361468225893103/Brasil-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-governan%C3%A7a-de-terra>. Acesso em: 2 mar. 2017.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VIANNA, Alice Nohl. Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 25-62, jan./jun. 2019.

---